



## **hoger onderwijs en economie**

### **autonome instellingen of een sturende overheid ?**

paper gepresenteerd op het Vijfde VFO-congres  
26 oktober 2000, Leuven

**Drs. Kurt De Wit**

tel. +32 (0) 16 / 32.32.07

fax +32 (0) 16 / 32.33.65

e-mail Kurt.DeWit@soc.kuleuven.ac.be

**m.m.v. Prof. Dr. J.C. Verhoeven**

tel. +32 (0) 16 / 32.32.05

fax +32 (0) 16 / 32.33.65

e-mail Jef.Verhoeven@soc.kuleuven.ac.be

## Inhoud

1. Het TSER-HEINE project	1
1.1. Organisatie van het project	1
1.2. De centrale onderzoeksvraag	1
1.3. Een stand van zaken	2
2. Het HEINE-onderzoek in Vlaanderen	3
3. Rol van de overheid in Vlaanderen	4
3.1. Voorgeschiedenis	4
3.2. Een verandering in de normatieve opvatting	4
3.3. Een verandering in het sturingsmodel	7
4. Beleid van de overheid in Vlaanderen	9
4.1. De probleempercepties	9
4.2. De inhoud van het beleid	10
4.3. Een beleid van praten en minder van doen	14
5. Reactie van de instellingen voor hoger onderwijs	14
5.1. Probleemstelling	14
5.2. Beleid van de instellingen	15
5.3. Factoren van verandering	17
6. Invloed van de Europese Unie	18
7. Besluit	20
8. Referenties	23
9. Publicaties	23

# Hoger onderwijs en economie: autonome instellingen of een sturende overheid ?

## 1. Het TSER-HEINE project

### 1.1. Organisatie van het project

Zijn de instellingen voor hoger onderwijs in Vlaanderen autonome instellingen of worden zij in hun optreden en manier van werken veeleer gestuurd door de overheid? Deze vraag staat centraal in deze paper.

We trachten deze vraag te beantwoorden door een specifiek domein van het overheids- en instellingsbeleid te bekijken, namelijk het domein van de aansluiting tussen hoger onderwijs en economie.

De gegevens hiervoor halen we uit het zogenaamde TSER-HEINE project. ‘TSER’ staat voor Targeted Socio-Economic Research en is een onderzoeksprogramma van de Europese Unie. ‘HEINE’ is de afkorting van de titel van een project dat met steun van het TSER-programma werd uitgevoerd (SOE-CT97-2018) en staat voor “Governmental policies and programmes for strengthening the relationship between higher education and the national economy”.

Het TSER-HEINE project verliep in een samenwerkingsverband tussen acht onderzoeksinstituten uit acht Europese landen. De onderzoekspartners waren de volgende.

- *België (Vlaanderen)*: K.U. Leuven, Departement Sociologie, Centrum voor Onderwijs sociologie (COS)
- *Finland*: Joensuu yliopisto - Universitas Ostiensis
- *Italië*: AF Forum - Associazione per l'Alta Formazione
- *Nederland*: Universiteit Twente, Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)
- *Noorwegen*: Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education (NIFU)
- *Oostenrijk*: Institut für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung der Universitäten Innsbruck, Klagenfurt und Wien (IFF)
- *Portugal*: Universidade do Porto, Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES)
- *V.K. (Engeland)*: University of Lancaster, Faculty of Social Sciences, Centre for the Study of Education and Training (CSET)

Om de coördinatie te verzekeren, ontmoetten de onderzoeksgroepen elkaar zeven maal in de periode oktober 1997 - april 2000. De coherentie van het gehele project werd nog versterkt doordat het coördinerende team (CHEPS, CSET en NIFU) protocols uitwerkte met vragen die zeker door elk van de onderzoeksteams moesten beantwoord worden. Ook werd gewerkt aan een gemeenschappelijk theoretisch kader (zie Gornitzka, 1999).

### 1.2. De centrale onderzoeksvraag

De centrale vraagstelling van het TSER-HEINE project was: Wat is het effect van overheidsmaatregelen en -programma's op de relatie tussen hoger onderwijs en economie? Effect werd gedefinieerd als het succes of het falen van de overheidsmaatregelen en -programma's, waarbij de assumptie was dat dit onder meer zou afhangen van de conversie ervan door de instellingen voor hoger onderwijs. Een bijkomende vraag hierbij was hoe nationale structuren en culturen de mogelijkheden van het hoger onderwijs om zich aan de

economie aan te passen beïnvloeden en of er naast strikt nationale ook gemeenschappelijke elementen in het overheidsbeleid of de reactie van de instellingen te vinden zijn. De relatie tussen hoger onderwijs en economie werd afgebakend als de relevantie en adequaatheid van hoger onderwijs om de economie geschikt getrainde werknemers te leveren (vocationalism). Tenslotte werd ook de vraag gesteld naar de eventuele (specifieke) rol van niet-universitair en universitair hoger onderwijs.

Deze vraagstelling vereiste een onderzoek op drie niveau's. Ten eerste werd een studie gemaakt van het beleid en de programma's op het niveau van de *Europese Unie*. De beleidsinitiatieven van de laatste 20 jaar met relevantie voor de andere niveau's werden onderzocht en gesynthetiseerd. Ten tweede werd *in elk land het nationale beleid* in kaart gebracht en gerelateerd aan de specifieke context. De nationale studies concentreerden zich op het complex geheel van belangen en invloeden, instellingen en actoren, die het beleid bepalen. Tenslotte werden in elk land minstens vier casestudies gemaakt van *instellingen voor hoger onderwijs* (zowel universitair als niet-universitair). In elke instelling werd een onderscheid gemaakt tussen het centrale en het decentrale niveau, in de veronderstelling dat het centrale niveau een dubbele positie inneemt: enerzijds onderhandelt het vaak met de nationale beleidsvoerders om tot een compromis te komen over het hoger onderwijsbeleid, anderzijds moet het dit compromis 'verkocht' krijgen binnen de instelling. Het implementeren van het nationaal beleid verloopt met andere woorden via een dubbel compromis, wat betekent dat het eindresultaat ver kan afstaan van het oorspronkelijk bedoelde beleidsplan. Het is dan zaak om de factoren te vinden die deze compromisvorming beïnvloeden.

Het werken op drie niveau's betekent niet dat een klassieke implementatiestudie werd uitgevoerd, wat zou betekend hebben dat een bepaald beleidsinitiatief gevolgd werd vanaf de conceptualisatie tot de implementie en evaluatie ervan, met een lineair, causaal verband tussen de verschillende fasen. In het TSER-HEINE project werden beleidsinitiatieven daarentegen gezien als mogelijke inputs in organisationele processen op het niveau van de instellingen. Vandaar ook dat de nationale studies niet uitgaan van de idee van één centrale staat, maar van een interactie tussen actoren waaruit beleid voortkomt.

### **1.3. Een stand van zaken**

Op dit moment is de studie over de Europese Unie, uitgevoerd door het Centrum voor Onderwijs sociologie, afgewerkt. Zij zal binnen enkele maanden gepubliceerd worden (De Wit & Verhoeven, 2001). Ook de landenstudies en de casestudies, die werden uitgevoerd door elk onderzoeksteam afzonderlijk (al waren er beperkte vormen van samenwerking), zijn beëindigd. De resultaten werden reeds gedeeltelijk bekendgemaakt in een aantal publicaties (voor publicaties over Vlaanderen, zie sectie 9) en nationale workshops (voor Nederland en Vlaanderen samen gehouden in Antwerpen op 3 juni 1999 onder de titel "Hoger onderwijs in de lage landen. Op weg naar een kennisintensieve samenleving"). Enkel de vergelijkende studie, waarvoor het coördinerende team verantwoordelijk is, is nog niet rond. Niettemin zou het gehele project eind 2000 afgerond moeten zijn. Er zal dan nog een congres volgen waarop alle resultaten worden bekendgemaakt.

## 2. Het HEINE-onderzoek in Vlaanderen

Zoals boven reeds aangegeven, luidt de centrale onderzoeksvraag van het TSER-HEINE project: Wat is het effect van overheidsmaatregelen en -programma's op de relatie tussen hoger onderwijs en economie? Deze vraag werd voor de analyse van de situatie in Vlaanderen opgesplitst in volgende subvragen:

1. Wat is de rol van de overheid in Vlaanderen met betrekking tot het hoger onderwijs?
  - a) Wat is de dominante conceptie van de overheid over de rol van het hoger onderwijs en op welke waarden en normen zijn haar beleidsmaatregelen gebaseerd?
  - b) Hoe probeert de overheid het hoger onderwijs te sturen, op welke domeinen en in welke mate?
  - c) Binnen welk netwerk komt het hoger onderwijsbeleid tot stand en hoe functioneert dat netwerk?
2. Wat is de inhoud van het overheidsbeleid in Vlaanderen inzake de aansluiting van het hoger onderwijs op de behoeften van de economie?
  - a) Welke beleidsproblemen worden onderscheiden?
  - b) Welke doelen en middelen worden gehanteerd?
3. Hoe staan instellingen voor hoger onderwijs tegenover de behoeften van de economie?
  - a) Spelen universiteiten en hogescholen in hun onderwijsbeleid in op de behoeften van de economie?
  - b) Welke interne dynamiek bepaalt het beleid van de instellingen voor hoger onderwijs?
  - c) Welke invloed oefent het overheidsbeleid uit op het beleid van de instellingen?
4. Wat is de betekenis van de onderwijsprogramma's van de Europese Unie voor het Vlaamse hoger onderwijs(beleid) ?

Elk van deze onderzoeksvragen komt hierna aan bod (respectievelijk secties 3, 4, 5 en 6). De bestudeerde tijdspanne is ongeveer 20 jaar, waarbij de nadruk ligt op de periode na 1989. Wanneer we hierna spreken over 'overheid' en 'nationaal niveau' bedoelen we m.a.w. die overheid die in een bepaalde periode verantwoordelijk was voor het hoger onderwijs in Vlaanderen, dus de nationale Nederlandstalige minister van Onderwijs vóór de federalisering van het onderwijs in 1989 en de minister van Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap daarna.

Het Vlaamse luik van het TSER-HEINE onderzoek werd uitgevoerd door drie onderzoekers: prof. dr. Jef Verhoeven (COS), drs. Kurt De Wit (COS) en dr. Oscar van Heffen (CHEPS). Het onderzoek hield een kwalitatieve analyse in van relevante wetten en beleidsstukken van de overheid en andere betrokkenen en van documenten van de instellingen voor hoger onderwijs. De resultaten van deze analyse werden geconfronteerd met de resultaten die door middel van interviews zijn verkregen. Er zijn in totaal 52 half-gestructureerde interviews afgenomen van sleutelfiguren op nationaal niveau (beleidsambtenaren, leden van adviesraden en -commissies, vertegenwoordigers van de instellingen voor hoger onderwijs,...) en op het niveau van de instellingen (in de centrale beleidsorganen en in de faculteiten en departementen van vier instellingen; zie sectie 5).

### **3. Rol van de overheid in Vlaanderen**

#### **3.1. Voorgeschiedenis**

De Belgische samenleving werd getekend door drie breuklijnen. Op sociaal-economisch gebied stonden arbeid en kapitaal tegenover elkaar. Taalkundig waren er spanningen tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Op het levensbeschouwelijke domein streden katholieken en vrijzinnigen. Deze groepen stonden vaak lijnrecht tegenover elkaar. Ook de politieke partijen en verwante organisaties werden door deze breuklijnen doorsneden. Wellicht enigszins paradoxaal maakten juist deze vele doorsnijdingen het zoeken naar een evenwicht mogelijk. De procedure die zo groeide, is men pacificatiedemocratie gaan noemen.

Pacificatie houdt in dat één partij of maatschappelijke groep nooit unilateraal beslissingen mag opdringen aan een andere partij of groep. Er wordt integendeel gezocht naar een vergelijk waarin alle betrokkenen zich min of meer kunnen vinden (en dat vaak betaald wordt door de overheid). In besloten kring zoekt men via ingewikkelde ruiloperaties naar een voor iedereen aanvaardbare oplossing. Dit scenario voltrok zich ook na de Schoolstrijd in de jaren vijftig, met de “gewapende vrede” (Huyse, 1986) van het Schoolpact als gevolg. De levensbeschouwelijke breuklijn werd op die manier voor lange tijd 'gepacificeerd', maar de andere spanningsvelden kregen nu vrij spel. Dat leidde onder meer tot de voor het hoger onderwijs belangrijke kwestie 'Leuven Vlaams'. Het Belgische episcopaat wilde de Franstalige afdeling van de universiteit van Leuven uitbreiden, ook in Vlaams-Brabant. Voor de Vlaamse Beweging en de Vlaamse studenten was dat onaanvaardbaar. Pas na een regeringscrisis kon dit conflict worden opgelost. De nieuwe regering stelde geld beschikbaar voor de splitsing van een aantal universiteiten, waaronder Leuven, in een Vlaamse en een Franstalige instelling.

Waar de drie breuklijnen in het verleden reeds occasioneel convergeerden, evolueerden ze steeds meer tot twee nieuwe polen: Vlaanderen en Wallonië. In Vlaanderen stond de christen-democratie sterk, werden nieuwe investeringen aangetrokken en was de wil aanwezig om de demografische meerderheidspositie ook politiek te verzilveren. Wallonië kende een economische terugval. De machtspositie van de Franstaligen taande (behalve in Brussel). Ook politiek verschilde het van Vlaanderen, aangezien de sociaal-democraten er het sterkst stonden. Vanaf de jaren zeventig werd het unitaire België omgevormd tot een federale staat, bestaande uit drie Gemeenschappen en drie Gewesten. De belangrijkste onderwijsbevoegdheden bleven nog lange tijd een nationale zaak, maar de staatshervorming van 1988 (de derde ronde) resulteerde in extra bevoegdheden voor de Gemeenschappen en Gewesten, onder andere de volledige onderwijsbevoegdheid met uitzondering van de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma's en de pensioenregeling. De federalisering van het onderwijs werd mogelijk, omdat de waarborgen van het Schoolpact in de Grondwet werden vastgelegd. Voor het onderwijs betekende dit het begin van een nieuw tijdperk. Ideeën over veranderingen in het onderwijs die in Vlaanderen al langer leefden, konden nu worden uitgevoerd. In het vervolg van deze paper zullen we dan ook een onderscheid maken tussen de periode vóór 1989 en de periode daarna.

#### **3.2. Een verandering in de normatieve opvatting**

Het lijkt erop dat het politieke discours over het (hoger) onderwijs in België en Vlaanderen zich pas vanaf 1989 aan het ontwikkelen is. In de tien à vijftien jaar daarvoor wordt daarover niet in heldere termen gesproken. Wellicht speelde de herinnering aan de val van een regering over de 'Leuvense kwestie' een beangstigende rol en werd een fundamenteel, politiek-normatief getint discours vermeden uit vrees om onoplosbare conflicten op te rakelen. De normatieve

opvattingen van de overheid werden met andere woorden niet altijd duidelijk uitgesproken en kunnen slechts worden afgeleid uit bepaalde opties en gedragslijnen. Voorbeelden zijn de democratische toegankelijkheid van het hoger onderwijs, de vrijheid van studiekeuze en het levensbeschouwelijk pluralisme.

Vanaf 1989 vinden we in diverse beleidsdocumenten een meer expliciet en uitgewerkt beeld van de door de overheid gehanteerde conceptie van de rol van het (hoger) onderwijs in een moderne samenleving. De concepten kwaliteit, autonomie en deregulering duiken daarbij steeds weer op. Door af te stappen van de idee van gedetailleerde centrale regelgeving en integendeel te opteren voor een beleid dat zich beperkt tot het scheppen van randvoorwaarden, waardoor de ruimte voor beleidsvoering van de instellingen maximaal wordt gehouden, hoopt de Vlaamse overheid de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren. Wat die kwaliteit dan precies inhoudt, wordt niet zo duidelijk gezegd. Wel wordt frequent verwezen naar de internationale competitie die sterker en sterker wordt en waartegen de instellingen voor hoger onderwijs zich moeten wapenen.

Naar de rol van het hoger onderwijs ten aanzien van de economie toe bevestigde de Vlaamse Regering meermaals het belang van het zich aanpassen van instellingen voor hoger onderwijs aan de eisen van de economie, met name de arbeidsmarkt. Daarom zijn in de decreten maatregelen opgenomen om de samenwerking tussen deze instellingen en economische actoren te bevorderen. Maar in overeenstemming met haar fundamentele keuze voor autonomie legt de overheid niet op hoe de instellingen zich moeten aanpassen. Ze waarschuwt er trouwens voor dat die aanpassing ook niet ad hoc mag gebeuren, omdat de eisen van de economie geen vast gegeven zijn. De specifieke rol van het hoger onderwijs (het aanbieden van onderwijs op het hoogste niveau) mag er dan ook niet door worden verdrongen. De vraag van studenten en de eisen van werkgevers zouden te wisselend zijn om daar de onderwijsinhoud naar te richten. Met andere woorden: het is niet slecht dat instellingen voor hoger onderwijs nieuwe richtingen willen aanbieden of bestaande programma's inhoudelijk willen aanpassen om tegemoet te komen aan de veranderende vraag, maar zij moeten ook oog hebben voor het blijvend aanbieden van kwaliteitsvol onderwijs. Het onderwijs dient de maatschappelijke ontwikkelingen te volgen, maar deze ook kritisch te benaderen.

De verwachting is, dat de impliciete doelstellingen (kwaliteit moet het uiteindelijke doel zijn) het best kunnen worden bereikt door een zodanig regelgevend kader te scheppen dat de instellingen voor hoger onderwijs een ruime vrijheid en ruime mogelijkheden hebben om zich, naar eigen goeddunken en vermogen, aan economische en maatschappelijke eisen aan te passen. Bijkomend huldigt de Vlaamse overheid de filosofie dat de basisfinanciering van het hoger onderwijs van de overheid moet blijven komen. Ze gelooft immers sterk in de noodzakelijkheid om de normale werking van het hoger onderwijs met overheidsgeld te garanderen en in de bijkomstigheid van private financiering. Op dit moment is het grootste deel van de financiële middelen van de instellingen afkomstig van de overheid, al groeit de derde geldstroom van sommige instellingen aanzienlijk. Volgens de Vlaamse overheid moet het hoger onderwijs ook in de toekomst zijn essentiële opdrachten kunnen blijven vervullen los van de mogelijke wisselvalligheden van commerciële financiering.

Daar staat tegenover dat de instellingen voor hoger onderwijs ook hun verantwoordelijkheid moeten nemen voor de financiële middelen die zij van de overheid krijgen. De Vlaamse overheid wenst immers 'betaalbare kwaliteit' en eist dat de instellingen op een adequate manier omgaan met de middelen die ter beschikking zijn gesteld. De overheid moet immers rekening houden met haar budgettaire mogelijkheden. Onderwijs kost nooit teveel, maar moet niettemin betaalbaar blijven. Het systeem van een enveloppe (gesloten voor de hogescholen, half gesloten

voor de universiteiten) geeft uitdrukking aan de wens tot responsabilisering van de instellingen voor hoger onderwijs. Eventuele negatieve gevolgen van zelfstandig genomen beslissingen kunnen niet op de overheid worden afgewenteld.

Het verlenen van autonomie aan alle instellingen voor hoger onderwijs is voor de Vlaamse overheid het belangrijkste middel om de kwaliteit van het hoger onderwijs in een internationale context te verzekeren. Het hoger onderwijs kan zich dan dynamisch aanpassen aan de veranderende vraag en de Europese initiatieven. De overheid achtte de hogescholen echter te klein om die autonomie te dragen en ging daarom over tot een schaalvergroting. Ook werd een kwaliteitsbewakingssysteem in het leven geroepen, gebaseerd op zelfevaluatie en meta-evaluatie door de overheid. De kwaliteit van het onderwijs wordt verder ook nog gegarandeerd door het decretaale verbod op een willekeurige expansie. Elke universiteit kreeg bij decreet bepaalde opleidingen in bepaalde studiegebieden toegewezen en voor de hogescholen werden studiegebieden en de basisopleidingen in elk studiegebied vastgelegd.

Met betrekking tot de twee types van hoger onderwijs, universiteiten en hogescholen, beklemtoont de overheid tegelijk de eenheid en de verscheidenheid. De eenheid blijkt onder andere uit het benoemen van het hogeschoolonderwijs als 'van academisch niveau', uit het mogelijk maken van overgangen tussen hogeschool en universiteit en uit het hanteren van de regeling voor de universiteiten als basis voor de regelgeving voor de hogescholen. Dit laatste houdt in dat voor de reorganisatie van de hogescholensector 'een zelfde filosofie met analoge uitgangspunten' is gehanteerd als die aan de basis ligt van het universiteitendecreet.

De verscheidenheid blijkt voornamelijk uit de verschillende rol die aan universiteiten en hogescholen wordt toegeschreven. Universiteiten staan in voor academisch onderwijs en onderzoek. Hogescholen bieden weliswaar onderwijs van academisch niveau in bepaalde opleidingen aan, maar moeten een nauwere band met het beroepsleven nastreven. Als zij onderzoek verrichten, dient zich dit te beperken tot projectmatig onderzoek.

Een bijkomend element van eenheid is de wens om de ideologische verschillen tussen de instellingen minder te laten meespelen in het voeren van beleid. Daarom kregen rijksinstellingen een onafhankelijk statuut en gelden voor hen voortaan ongeveer dezelfde voorschriften als voor vrije instellingen. Wel blijft hun organisatie strikter geregeld dan die van de vrije instellingen, voor wie enkel de vertegenwoordiging van studenten en personeelsleden bij decreet is opgelegd.

Uit het voorafgaande dringt zich het beeld op dat de normatieve opvattingen in Vlaanderen met betrekking tot het hoger onderwijs duidelijk aan het verschuiven zijn. In zekere zin liggen vóór 1989 aan het hoger onderwijssysteem waarden ten grondslag die in meerdere of mindere mate deel uitmaken van het christen-democratische, het (klassiek) liberale en het sociaal-democratische gedachtengoed (Wielemans, 1996-1997).

Sedert de jaren 1980 geraakt West-Europa meer in de ban van wat men het neoconservatisme is gaan noemen (Brown e.a., 1996), dat samen met een neoliberalisme de politiek in vele landen is gaan beheersen. Enerzijds promoot men de individuele vrijheid en de vrije markt, maar anderzijds bepleit men een sterke staat die de morele en politieke orde moet bewaken. Dit komt duidelijk tot uitdrukking in enerzijds de wil van de politieke besluitvormers om aan onderwijsinstellingen autonomie te geven en anderzijds de maatregelen die diezelfde besluitvormers nemen om te kunnen controleren of de instellingen overeenkomstig de regels werken in een competitieve maatschappij. In dezelfde zin wordt ook gesproken van een economisme dat het onderwijs zou leiden.



Als wij de Vlaamse situatie bezien, wordt duidelijk dat het economisme ook in Vlaanderen in opmars is. De beleidsdocumenten (o.a. beleidsbrieven van de minister van Onderwijs) bevatten een groot aantal kenmerken van deze semi-neutrale moderne managementideologie. De traditionele normatieve uitgangspunten, bijvoorbeeld met betrekking tot democratisering en toegankelijkheid van het onderwijs, zijn wel nog van belang, maar lijken op de tweede plaats te staan achter normatieve uitgangspunten als autonomisering, responsabilisering van alle educatieve instellingen en dienstbaarheid aan de onderwijs- en de arbeidsmarkt. Het is dus aannemelijk dat er een duidelijke verschuiving is in de normatieve opvattingen van de Vlaamse overheid inzake het hoger onderwijs naar een meer homogeen neo-liberaal waardensysteem.

### **3.3. Een verandering in het sturingsmodel**

Wanneer we kijken naar de concrete manier waarop de overheid in Vlaanderen het hoger onderwijs tracht te sturen, dan kunnen we opnieuw een cesuur trekken in 1988-1989. Vóór 1989 was er geen eenduidig sturingsmodel. De rijksuniversiteiten vielen rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, die immers als inrichtende macht van het rijksonderwijs fungeerde. Daardoor werden deze universiteiten rechtstreeks beïnvloed door de kenmerken van het toenmalige politieke bedrijf: instabiel door communautaire spanningen en in een budgettair keurslijf door de oplopende staatsschuld. Bovendien waren ze ten prooi aan centralisme, bureaucratisering en politisering. De vrije universiteiten genoten daarentegen een zekere autonomie. Volgens Verhoeven (1982: 131) is dit verklaren, enerzijds door het feit dat dit universitair onderwijs altijd al als noodzakelijk autonoom en georganiseerd door privé-initiatief werd gezien, anderzijds doordat men inzag dat interventies onoverkomelijke conflicten konden veroorzaken. De overheid was voorzichtig met regelgeving, om de delicate levensbeschouwelijke en communautaire evenwichten die in het universitaire veld tot stand waren gebracht niet te verstoren.

De sturing van de hogescholen vertrok van andere uitgangspunten. In 1958 was het toen nog weinig omvangrijke niet-universitair hoger onderwijs opgenomen in het Schoolpact. De centralistische elementen hierin speelden ook ten aanzien van het niet-universitair hoger onderwijs, waarvan de band met het secundair onderwijs dus werd bevestigd.

In termen van sturingsmodellen (zie Olsen, 1988) vinden we met andere woorden elementen van zowel het soevereine staatsmodel, waarbij hoger onderwijs gezien wordt als een strak controlebaar instrument om economische of sociale doelstellingen te bereiken, als van het model van de institutionele staat, waar de academische waarden en tradities centraal staan en de overheid een afstandelijke positie inneemt. Bovendien werden deze modellen nog doorsneden door corporatistische elementen, d.w.z. het naast elkaar bestaan van verscheidene concurrerende, legitieme centra van autoriteit en controle.

Het ongenoegen dat in Vlaanderen leefde over deze sturingsmodellen, vooral over de manier waarop de overheid het rijksonderwijs behandelde, leidde na de overheveling van de onderwijsbevoegdheid in 1989 tot het uitwerken van een regelgeving waarin autonomie en verantwoordelijkheid voor het hoger onderwijs centraal staan. De decreten schrijven voortaan enkel formele vereisten voor, namelijk opleidingsduur, indeling in cycli, mogelijkheden tot studieduurverkorting en dergelijke meer. De inhoud van het onderwijs (het opleidingsprogramma) kan door de instellingen zelf worden ingevuld. De wettelijke minimumprogramma's voor de wettelijke graden werden afgeschaft.

De overduidelijke decentralisering in vergelijking met de periode vóór 1989 heeft de zelfstandige beslissingsruimte van instellingen doen toenemen, maar verdient op een aantal punten nuancering. De sterke vorm van autonomie en deregulering, die in de normatieve

opvatting zo zwaar doorweegt, is in de praktijk niet altijd terug te vinden. De autonomie van de instellingen is ingeperkt door zes elementen:

- het toewijzen van specifieke studiegebieden en opleidingen aan bepaalde instellingen;
- het terugschroeven van het aantal opleidingen (de fusies van hogescholen, waardoor hun aantal gereduceerd werd van 163 naar 29);
- de introductie van een studiepuntensysteem (al blijft dit vooralsnog beperkt tot louter een bron van informatie voor de student);
- de verplichting voor de hogescholen om beroepsprofielen op te stellen in samenspraak met het beroepsveld en, op basis daarvan, opleidingsprofielen;
- de beperking op het toegelaten aandeel van de personeelskosten in de totale uitgaven, waardoor dit aandeel niet meer dan 80% kan bedragen, zodat er nog 20% van de middelen overblijft om de werkingskosten te dragen;
- de benoeming van een commissaris bij iedere universiteit en hogeschool met als bevoegdheid het beleid van het bestuur te toetsen aan ter zake doende wetten en decreten en aan het criterium van het financiële evenwicht van de instelling. Gezien de wettelijke regelingen inzake het hoger onderwijs de instellingen relatief veel vrijheid toestaan, blijft de impact van deze maatregel echter beperkt.

De typering van de overheidssturing na 1989 laat een heel ander beeld zien dan de typering van de periode daarvoor. Een belangrijke verandering is dat de sturing ten opzichte van alle instellingen nu vrijwel gelijk is. Met het Bijzonder Decreet van 26 juni 1991 werden de voormalige rijksuniversiteiten hun eigen inrichtende macht en kwam hun autonomie dicht bij die van de vrije universiteiten te liggen. De hogescholen kregen een regeling die sterk op die van de universiteiten lijkt en die hen een vergelijkbare zelfstandigheid verleent.

Het nieuwe sturingsmodel gaat in de richting van een marktmodel met een minimale rol voor de staat en met beleid als resultaat van bilaterale overeenstemming tussen overheidsactoren en maatschappelijke actoren. Dat blijkt al uit de nadruk die gelegd wordt op 'economistische' waarden, maar laat zich ook zien in de reële autonomie die aan de instellingen is gegeven. De overheid biedt slechts de middelen aan en behoudt enkel een controle achteraf. De autonomie is echter niet totaal, zoals uit de bovenstaande beschrijving van de beperkingen blijkt. Het marktmodel is met andere woorden slechts in beperkte mate gerealiseerd. Dat blijkt ook uit de elementen van de gesegmenteerde staat die nog steeds in het sturingsmodel aanwezig blijven, zoals bijvoorbeeld de adviesraden in het beleidsnetwerk rond het hoger onderwijs. Deze adviesraden spelen echter, net als de 'nieuwe' wetgever (Vlaamse Raad en Vlaamse Regering) een verwaarloosbare rol. Voor de verplichte adviesronde spreekt de minister van Onderwijs namelijk op informele basis met degenen die direct bij het onderwijs zijn betrokken, zoals de vakbonden, de koepels, de inrichtende machten en de rectoren. Op basis van deze gesprekken kan de minister bepalen in hoeverre bepaalde beleidsmaatregelen op maatschappelijke steun kunnen rekenen. Anderzijds hebben zijn gesprekspartners de mogelijkheid de beleidsbeslissingen te beïnvloeden. Het daadwerkelijke besluitvormingsmoment, de keuze voor een bepaalde beleidsoptie, is niet duidelijk aan te wijzen. Binnen een beperkte kring worden onderlinge afspraken gemaakt over de te nemen beleidsopties. De actoren staan, ondanks hun uiteenlopende belangen, niet als antagonisten tegenover elkaar. De standpunten zijn genoegzaam bekend, de bereidheid om tot een overeenkomst te komen is aanwezig. 'En petit comité' komt men tot een bepaalde beleidslijn. Adviezen, amendementen in het parlement en dergelijke veranderen daar doorgaans weinig aan.

## 4. Beleid van de overheid in Vlaanderen

### 4.1. De probleempercepties

De problemen van het hoger onderwijs in de periode vóór 1989 waren kort gezegd de volgende:

- een sterke centralisatie van het onderwijsbeleid met betrekking tot de rijksuniversiteiten en hogescholen met als gevolg dat het hoger onderwijs weinig responsief en weinig veranderingsgezind was, en zeker niet in staat om creatief in te spelen op maatschappelijke veranderingen en behoeften.;
- de verzuiling van het onderwijs zorgde voor een bovenmatige stijging van de kosten ('wafelijzerpolitiek') en versterking van de rigiditeit van het onderwijssysteem;
- de economische recessie die aan het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig onder meer België teisterde, maakte op alle beleidsterreinen verregaande bezuinigingen noodzakelijk, waardoor elke gedachte aan een inhoudelijke vernieuwing van het beleid weinig realistisch was;
- de onvoltooide staatshervorming had als gevolg dat bovenstaande problemen niet binnen het bestaande politieke bestel oplosbaar waren.

Het wegebben van de economische problemen en de federalisering in 1989 maakten het mogelijk dat de inhoud van het hoger onderwijsbeleid meer op de voorgrond kwam te staan. De nieuwe beleidsverantwoordelijken richten zich vooral op de kwaliteit van het hoger onderwijs. Onmiddellijk na de overheveling van de onderwijsbevoegdheid verklaart de Vlaamse Regering reeds dat het onderwijs in Vlaanderen kwalitatief zal worden uitgebouwd: 'Het onderwijsaanbod moet dynamisch kunnen inspelen op de wijzigende behoeften en op de Europese initiatieven' (regeringsverklaring van 14 februari 1989). Daarom moet een reële beleidsautonomie voor de instellingen mogelijk worden gemaakt. Voor de universiteiten moet dit leiden tot een rationalisatie en programmatie. Voor een meer optimaal aanbod, dat van Europees en internationaal niveau is, is het universitaire zelfbeeld een obstakel. Van Den Bossche (1995: 19) zegt hierover: 'de traditionele logica waarbij elke instelling zoekt wanneer en hoe ze haar aanbod horizontaal of verticaal kan 'vervolledigen' heeft afgedaan. Het idee van een volledige universiteit is dus achterhaald'.

Het kwaliteitsdenken zal een constante worden in het Vlaamse onderwijsbeleid. Dit blijkt ook weer wanneer de eerste regering Van den Brande de hervorming van het HOBU aankondigt: 'De opleidingen in het hoger onderwijs buiten de universiteiten dienen inhoudelijk te worden herbekeken onder meer in functie van hun relevantie voor de arbeidsmarkt. De hoge kwaliteitseisen die hier in de toekomst zullen gesteld worden op technisch vlak en op het vlak van sociale vaardigheden en flexibiliteit van de afgestudeerden, zullen ook hier een schaalvergroting noodzakelijk maken' (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1992: 3).

Niet alleen de ordening en spreiding van de opleidingen van de hogescholen werden als problematisch gezien, voor 1994 werd ook het aantal instellingen als een probleem ervaren. Een andere financieringssysteem heeft er evenwel voor gezorgd dat het aantal hogescholen door middel van fusies enorm is teruggelopen. Het grote aantal instellingen en de talrijke opleidingen maakten in ieder geval kwaliteitscontrole tot een moeilijke zaak.

Het hoger onderwijs moet niet alleen kwaliteitsvol zijn, maar ook betaalbaar. De optimale aanwending van de budgettaire middelen is dan ook een permanente zorg voor de Vlaamse overheid. Dat uit zich in de introductie van het systeem van enveloppefinanciering, waardoor de middelen, vanuit de overheid gezien, beheersbaar blijven.

Een probleem dat vaak wordt aangehaald, is de problematiek van de slaagpercentages. Dat neemt niet weg dat de democratische toegang, evenzeer als de vrije keuze, één van de peilers

van het Vlaamse onderwijsbeleid is en blijft. Het is met andere woorden aan de instellingen (ook op het niveau van het secundair onderwijs) om hun inspanningen voor de slaagkansen van hun studenten te optimaliseren. Toch heeft de wetgever zelf ook ingegrepen: 5% van het Aanvullend Assisterend Personeel aan de universiteiten moet ingezet worden om studenten in hun eerste jaar te begeleiden.

Uit deze opmerkingen kan men afleiden dat de kwaliteit van het onderwijsaanbod en het lage slaagpercentage een negatieve invloed hebben op het opleidingsniveau van de Vlaamse beroepsbevolking en dat het opleidingsaanbod niet goed aansluit bij de behoeften van de arbeidsmarkt. Hetgeen weer implicaties heeft voor de positie van Vlaanderen in het Europa van de 21ste eeuw.

De centrale probleemperceptie van de Vlaamse regering lijkt zich dan ook te concentreren op het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Vandaar ook dat er veel aandacht is voor 'het permanente leren' (lifelong learning), waarbij de organisatie van dit permanente leren trouwens impliciet als probleem wordt genoemd. Ook wordt gewezen op problemen rond de transparantie van het opleidingsaanbod. Het is onder meer niet altijd duidelijk wat de relatieve waarde van sommige opleidingen en diploma's is, zeker niet in een internationaal perspectief. Daarnaast wordt gewezen op minderwaardige opleidingen en de noodzaak om zwaartepunten te vormen, waarmee eveneens wordt gezegd dat ook de kwalitatief volwaardige opleidingen verder aan kwaliteit moeten winnen. In feite wordt de gehele structuur van het Vlaamse hoger onderwijssysteem ter discussie gesteld. De efficiëntie en effectiviteit van dit systeem dienen te worden opgevoerd en de belemmeringen uit het verleden, die niet in de laatste plaats met de verzuiling samenhangen, zullen moeten worden weggenomen. In dit verband dient men ook de opdracht aan erector Dillemans te beschouwen (zie verder).

## **4.2. De inhoud van het beleid**

Deze paragraaf gaat over de doelen en de middelen van het Vlaamse hoger onderwijsbeleid. Daarbij concentreren wij ons op de periode na 1989, omdat daarvoor geen duidelijk geformuleerd beleid werd gevoerd dat was gericht op de aansluiting van het hoger onderwijs op de behoeften van de economie. In het Vlaamse overheidsbeleid na 1989 kunnen wel een aantal duidelijke beleidslijnen worden ontdekt.

### *Het opleidingsaanbod*

De Vlaamse overheid hecht veel belang aan de kwaliteit van de opleidingen aan universiteiten en hogescholen. Zij acht daarom een vergroting van de transparantie van het opleidingsaanbod van groot belang. Ondoorzichtigheid van het aanbod maakt het voor potentiële werkgevers moeilijk om te bepalen welke kennis en bekwaamheden afgestudeerden bezitten. Daarnaast kan een gebrek aan transparantie problemen veroorzaken voor potentiële studenten als zij op een rationele wijze een studie willen kiezen. In zijn algemeenheid kan men opmerken dat ondoorzichtigheid ertoe leidt dat opleidingen en arbeidsmarkt minder goed op elkaar aansluiten.

De rationalisatie en optimalisatie van het opleidingsaanbod verloopt echter niet altijd even vlot. Voor de hogescholen werden belangrijke resultaten geboekt als gevolg van de fusies. In 1994 veranderde de Vlaamse overheid de financieringssystematiek voor de hogescholen van geoormerkte gelden in een enveloppe-financiering (lump sum), gedeeltelijk gebaseerd op het aantal studenten. Daardoor werd overleven met minder dan 2000 studenten bijzonder moeilijk. De fusies, maar ook de decretale verordening ten aanzien van de studiegebieden waarbinnen opleidingen kunnen worden aangeboden en de verplichting om een stage in het

curriculum in te bouwen en beroepsprofielen en opleidingsprofielen op te stellen, hebben de transparantie sterk vergroot.

Zowel voor de universiteiten als voor de hogescholen werden bijzondere regeringscommissarissen aangesteld met een optimalisatieopdracht. De commissaris voor de universiteiten, ere-rector Dillemans, begon in 1995 en kreeg vijf jaar tijd om in samenspraak met de rectoren een optimalisatieplan uit te werken. Dit resulteerde in drie rapporten voor de minister van Onderwijs. De commissaris voor de hogescholen begon pas in 1998, publiceerde één interim-rapport en werd na de verkiezingen van 1999 uit zijn functie ontheven door de nieuwe minister van Onderwijs, Vanderpoorten. De status van de rapporten werd daardoor onduidelijk en ze lijken nu definitief van de baan. De aandacht wordt nu meer gericht op de Sorbonne en Bolognaverklaringen en hun mogelijke consequenties voor het hoger onderwijs in Vlaanderen. De intentie om een bachelor-master structuur uit te bouwen (in de vorm van een 3+2 structuur) veronderstelt een grondige hervorming van de huidige opbouw, die meestal een 2+2 of 2+3 vorm heeft. Hoewel de voordelen op het vlak van transparantie en internationale vergelijkbaarheid duidelijk zijn, veronderstelt de nieuwe structuur een grondig herdenken van het Vlaamse hoger onderwijs in al zijn aspecten.

Aansluitend bij de optimalisering benadrukte voormalig minister van Onderwijs Van Den Bossche meermaals dat het idee van de ‘volledige’ universiteit achterhaald is. De traditionele logica waarbij elke instelling zoekt wanneer en hoe ze haar aanbod horizontaal of verticaal kan ‘vervolledigen’ heeft volgens hem afgedaan. Universiteiten dienen te streven naar volwaardigheid, dat wil zeggen: zwaartepuntvorming inzake onderwijs en onderzoek. In verband met het concept van een volwaardige universiteit wordt vervolgens gezegd dat universiteiten geen kwalitatief minderwaardige opleidingen dienen te handhaven. Een direct beleidsinstrument waarmee de overheid dit tussendoel kan bereiken, wordt evenwel niet geformuleerd.

De kwaliteit van het opleidingsaanbod wordt tenslotte ook gecontroleerd via het stelsel van kwaliteitszorg en –bewaking. Na de afkondiging van het universitaire decreet van 1991 is in Vlaanderen een stelsel van kwaliteitszorg en -bewaking gaan functioneren waarbij de interne kwaliteitszorg een verantwoordelijkheid is van de instellingen, de externe kwaliteitszorg gebeurt via visitaties en de meta-evaluatie door de overheid. Voor de hogescholen is een vergelijkbare regeling uitgewerkt, al zitten die nog in een overgangsfase waarbij de evaluatie nog gestuurd wordt door de overheid.

#### *De toegang tot het hoger onderwijs*

Van oudsher kennen alle vormen van hoger onderwijs in België en Vlaanderen een vrije toegang. Sinds de Omnivalentiewet van 1964 is aan iedereen met een secundair diploma de vrije toegang gegarandeerd. Enkel voor leerlingen met een beroepsopleiding geldt een uitzondering: zij moeten een zevende jaar secundair onderwijs volgen en een diploma halen om deel te kunnen nemen aan het hoger onderwijs.

De democratisering van het hoger onderwijs was in het verleden, evenals in andere West-Europese landen, een belangrijk thema. De effecten van de democratisering in de jaren 1970 zijn heden ten dage nog merkbaar (bijvoorbeeld de regionale spreiding van de universiteiten). In zijn algemeenheid is vrije toegang nog steeds een hoofddoel van het Vlaamse hoger onderwijsbeleid. Deze toegang wordt enerzijds bevorderd door het systeem van studiebeurzen en de limieten die zijn gesteld aan de inschrijvingsgelden, maar anderzijds enigszins beperkt door de instelling van een aantal toelatingsexamens, met name een ingangsexamen voor de studies van burgerlijk ingenieur en de studies geneeskunde en tandheelkunde en in de hogescholen een artistiek ingangsexamen voor de opleiding audiovisuele en beeldende kunst

en de opleiding muziek en dramatische kunst; en een bekwaamheidsproef voor de opleiding nautische wetenschappen.

De keuzevrijheid van de studenten heeft trouwens tot patronen van studiekeuzen geleid die vergelijkbaar zijn met andere Europese landen.

#### *Nieuwe onderwijsvormen ten behoeve van de kennissamenleving*

De Vlaamse overheid acht levenslang leren of permanente vorming een voorwaarde voor het functioneren van een moderne samenleving. 'De explosieve groei van de wetenschap (en de daaruit voortvloeiende kenniserosie) en de snelle evolutie naar een kennismaatschappij vereisen niet alleen ruimere mogelijkheden tot updating van kennis via bij- en nascholing, maar zullen op termijn ook noodzaken de initiële universitaire basisopleiding als start voor een proces van levenslang leren te concipiëren. Om adequaat op de behoeften van de afnemers te kunnen inspelen, zal het aanbod van universitaire permanente vorming erg flexibel moeten worden georganiseerd' (Van Den Bossche, 1998: 6). Hoewel de Vlaamse overheid levenslang leren van groot belang acht, beschouwt zij de ontwikkeling van een onderwijsstructuur op dit gebied niet als haar verantwoordelijkheid. Veeleer wil zij randvoorwaarden scheppen waarbinnen de instellingen van het hoger onderwijs een dergelijke structuur kunnen creëren. Dat neemt niet weg dat zij financiering voorziet voor zo'n 6400 studenten in het Hoger Onderwijs voor Sociale Promotie.

Hoewel de overheid zich niet direct verantwoordelijk acht en ook niet voor een permanente financiering wil zorgen, geeft zij op sommige punten wel degelijk aan hoe de nieuwe structuur er uit dient te zien. Een goed voorbeeld van deze 'beleidsmanagement by speech' is de opmerking van Van Den Bossche (1998: 6) over de financiering van het levenslange leren: 'Wat de financiering betreft, moet worden gestreefd naar een interuniversitair solidariteitsmechanisme zodat ten aanzien van minder kapitaalkrachtige sectoren eveneens een aanbod kan worden ontwikkeld steunende op inkomsten uit programma's die naar sterke sectoren tegen marktprijzen worden aangeboden'.

Het op zichzelf nogal strakke examensysteem in Vlaanderen biedt mogelijkheden voor levenslang leren in de vorm van afstandsonderwijs (sinds 1994 geldt dit voor alle opleidingen aan universiteiten en hogescholen) en deeltijds onderwijs (d.w.z. inschrijven voor de helft van het jaarprogramma van een voltijds student). Dergelijke flexibiliteit maakt het gemakkelijker voor beroepsactieven om hun kennis bij te spijkeren. Ook de voortgezette opleidingen (aanvullende opleidingen en specialisatieopleidingen) kunnen trouwens als een vorm van levenslang leren gezien worden, al ziet de huidige minister van Onderwijs de problematiek van het levenslang leren meer als een zaak voor het volwassenenonderwijs (Vanderpoorten, 2000: 50-52).

In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat de instellingen voor hoger onderwijs al in zekere mate tegemoet komen aan de vraag op de arbeidsmarkt inzake levenslang leren, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van bij- en nascholingscursussen op hoog niveau.

#### *De betrokkenheid van 'stakeholders' bij de instellingen voor hoger onderwijs*

De wijze waarop maatschappelijke groeperingen bij het Vlaamse hoger onderwijs zijn betrokken, ligt in de wet vast. De Wet van 24 maart 1971 democratiseerde het beheer van de universiteiten. Er kwam plaats voor een vertegenwoordiging van alle sectoren van de universiteit, dat wil zeggen professoren, assistenten, administratief en technisch personeel en studenten. Ook de sociale en economische organisaties en de gemeentelijke en provinciale overheden maakten vanaf dat moment deel uit van de Raden van Beheer. De samenstelling van de Raden van Beheer gebeurt nog altijd volgens deze principes. Ook in de hogescholen

geldt een participatieve beheersstructuur, meer precies: een vertegenwoordiging van personeelsleden, studenten, inrichtende machten en sociaal-economische en culturele milieus.

De samenwerking tussen hoger onderwijsinstellingen en bedrijven in het kader van de derde functie van de onderwijsinstellingen (dienstverlening) kan drie vormen aannemen: overeenkomsten met overheids- of privé-instellingen inzake dienstverlening (contract-onderzoek en dergelijke meer), deelname aan Verenigingen Zonder Winstoogmerk (VZW's) of overeenkomsten met VZW's, en deelname in spin-off bedrijven. Bij decreet zijn die relaties zo georganiseerd dat de belangen van de onderwijsinstellingen maximaal gevrijwaard worden, dat de door hen gemaakte kosten vergoed worden en dat zij een rechtvaardig aandeel van de opbrengsten krijgen (B.S. 16 juni 1995).

Op het vlak van onderwijs is er samenwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven in de vorm van leerstoelen die door banken of ondernemingen worden gefinancierd. Ook worden doctoraten van burgerlijk ingenieurs vaak in samenwerking met een bedrijf uitgevoerd. Hogescholen van hun kant moeten hun studenten een stage aanbieden (Besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1992).

Op verzoek van de minister van Onderwijs coördineert de VLOR sinds 1995 het bij decreet verplichte opstellen van beroepsprofielen en opleidingsprofielen voor de hogescholen. Het beroepsprofiel beschrijft wat iemand doet in een bepaald beroep en welke vaardigheden, kennis en beroepshoudingen vereist zijn om dat beroep te kunnen uitoefenen. Op basis van beroepsprofielen worden opleidingsprofielen opgesteld. Het opleidingsprofiel beschrijft welke vaardigheden, ondersteunende kennis en houdingen men iemand moet bijbrengen. De verantwoordelijkheid voor het totstandbrengen van opleidingsprofielen ligt bij het onderwijsveld zelf en wordt gewaarborgd door een structurele samenwerking tussen het onderwijs en het socio-economische veld (dat wil zeggen samenwerking tussen de VLOR, de SERV en de DVO).

#### *Internationalisering van het hoger onderwijs*

De internationalisering van het hoger onderwijs is een belangrijk item voor de Vlaamse overheid, omdat het onderwijs in internationale zin competitief dient te zijn. In de memorie van toelichting bij het Decreet betreffende de hogescholen van 1994 wordt bijvoorbeeld gesteld dat kleine entiteiten in de Europese en internationale context onvoldoende gewapend zullen zijn om de kwalitatieve concurrentieslag te winnen. Dat uit zich volgens de Vlaamse overheid in een geringe deelname aan internationale programma's. In het Decreet betreffende het onderwijs wordt de internationale dimensie van het hoger onderwijs ook al omschreven als in het bijzonder het mogelijk maken van uitwisselingsprogramma's voor studenten, docenten en professoren. Er zijn dan ook een aantal beleidsmaatregelen genomen die het bevorderen van de internationalisering in de brede zin van het woord tot doel hebben, maar toch vooral beogen de deelname van de instellingen voor hoger onderwijs aan de Europese onderwijsprogramma's te vergemakkelijken.

Om de deelname van Vlaamse instellingen en studenten aan de Europese onderwijsprogramma's te bevorderen, heeft de Vlaamse overheid diverse organen in het leven geroepen (het Socrates-Comité, het Socrates-Agentschap, het Vlaamse Lingua-Agentschap, het Vlaams Leonardo da Vinci-Agentschap) die een beleidsadviserende of coördinerende functie vervullen. Zij trekt ook een bijkomend bedrag (momenteel zo'n 31 miljoen frank) uit om de Erasmus-activiteiten mee te financieren, als aanvulling bij de bedragen die de Europese Unie ter beschikking stelt. Bovendien hebben de studenten uit een ander land van de EU die

in België studeren, in België dezelfde rechten op subsidiëring van hun studies als Belgische studenten (Decreet betreffende het onderwijs II).

Verder werd werk gemaakt van de invoering van het Europese studiepuntensysteem (vooralsnog weliswaar beperkt tot het uitdrukken van de werklast voor een opleiding in 60 studiepunten per jaar), van de implementatie van de Europese richtlijnen van 21 december 1989 en 24 juli 1992 betreffende een algemeen stelsel van erkenning van hoger onderwijsdiploma's waarmee beroepsopleidingen worden afgesloten, en van de erkenning van de gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's of getuigschriften met de in Vlaanderen bij decreet vastgelegde graden

Tenslotte bevordert de Vlaamse overheid ook het sluiten van internationale samenwerkingsverbanden in het hoger onderwijs. Ze voorziet bijvoorbeeld mee financiering voor het grenslandenakkoord (Nederland, Vlaanderen, Nordrhein-Westfalen, Nieder-Saksen, Bremen) en voor de GENT-akkoorden (Geheel Europees Nederlands Taalgebied, met als doel het volledig voor elkaar toegankelijk maken van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek in Nederland en Vlaanderen).

#### **4.3. Een beleid van praten en minder van doen**

We kunnen met betrekking tot het beleid van de overheid in Vlaanderen concluderen dat de Vlaamse overheid de relatie tussen het hoger onderwijs en de economie wil versterken. Zij schenkt in haar communicatie duidelijk meer aandacht aan de relatie van het hoger onderwijs met de economie dan vóór 1989 het geval was. Het is evenwel zeer opvallend dat zij zich veelal beperkt tot dit soort 'pratend' beleid, wat kan gezien worden als een variant van de bekende managerstechniek 'management by speech' of 'management by objectives'. Het idee daarbij is dat men op overtuigende wijze een koers uitzet en dat de anderen dan wel zullen volgen. Meer directe en gerichte maatregelen zoals bijvoorbeeld geoormerkte subsidies koppelt de Vlaamse overheid daar veel minder aan. Daarnaast hebben sommige maatregelen vooral een onrechtstreekse invloed op de relatie tussen hoger onderwijs en economie, bijvoorbeeld maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het opleidingsaanbod of ter vergemakkelijking van de toegang tot het hoger onderwijs.

### **5. Reactie van de instellingen voor hoger onderwijs**

#### **5.1. Probleemstelling**

Men kan zich afvragen of indirecte, communicatieve sturing tot grote gedragswijzigingen kan leiden. Uit onderzoek van onder meer Gross en Etzioni (1985) blijkt dat niet zo eenvoudig te zijn. Of communicatieve beleidsinterventies de gewenste effecten tot gevolg hebben, is in hoge mate afhankelijk van de opvattingen, de belangen en de machtsposities binnen het systeem waarop deze interventies zijn gericht. Een plausibele assumptie is wel dat hoe explicieter de overheid haar beleidsopvattingen en –normen formuleert, hoe meer waarschijnlijk het is dat hiervan elementen kunnen gevonden worden in de hoger onderwijsstructuur.

In Vlaanderen is deze vraagstelling naar effecten van overheidsbeleid van belang, omdat de traditionele opdelingen in het hoger onderwijs (hogescholen / universiteiten, rijks- / vrije instellingen) in vraag worden gesteld. Het wettelijk kader dat in de jaren negentig tot stand is gekomen is vergelijkbaar voor alle instellingen, waarbij ook de missie van de verschillende vormen van hoger onderwijs gelijkaardig is geformuleerd. Eenzelfde systeem van kwaliteitsbewaking werd ontwikkeld. Ook werden pogingen ondernomen om het opleidingsaanbod te reorganiseren – pogingen die niet altijd even succesvol waren, zeker in



het universitair onderwijs. Heel recent wordt ook de discussie gevoerd over de grote impact die de verklaringen van Sorbonne en Bologna kunnen hebben op de structuur van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

Het effect van de overheidsinterventies werd grondiger onderzocht bij vier instellingen voor hoger onderwijs in Vlaanderen, met name twee universiteiten (verder A en B genoemd) en twee hogescholen (C en D). Om een selectie te maken uit de instellingen voor hoger onderwijs werden in het HEINE-project drie criteria gehanteerd: de sector (universiteiten / hogescholen); de complexiteit (comprehensieve / gespecialiseerde instellingen); en de grootte. Voor Vlaanderen werd bovendien rekening gehouden met de levensbeschouwelijke onderscheiding en de fusiegolf in de sector van de hogescholen.

## **5.2. Het beleid van de instellingen**

Drie aspecten van het beleid van de twee universiteiten en de twee hogescholen komen aan bod: ten eerste het al dan niet gericht zijn van de instelling op economische behoeften bij het hervormen of oprichten van onderwijsprogramma's; ten tweede de interne dynamiek die het beleid van de instellingen bepaalt; en ten derde de invloed van het overheidsbeleid op het beleid van de instellingen.

Wat betreft het ontwikkelen en aanpassen van onderwijsprogramma's in het licht van economische behoeften is er een opvallende gelijkens tussen de universiteiten en een duidelijk verschil tussen de universiteiten en de hogescholen. Bovendien is er tussen de hogescholen ook verschil vast te stellen.

De universiteiten zijn beide niet direct gericht op de economie. Onderwijsinnovatie (vooral ICT) wordt gestimuleerd door een intern fonds. Op facultair niveau zijn er echter wel grotere verschillen. De ingenieursfaculteiten lijken in iedere universiteit de meest actieve te zijn wat betreft de relatie met de economie. Een verschil is verder dat één universiteit zich vooral richt op de academische opleidingen, terwijl de andere een meer algemene focus heeft.

Hogeschool C is expliciet gericht op de bedrijfswereld en dit zowel wat betreft haar traditionele programma's als haar programma's voor het combineren van werken en leren. Deze oriëntatie op het bedrijfsleven wordt duidelijk wanneer we de onderwijshervormingen aan deze hogeschool bekijken: wijzigingen zijn vaak vraaggestuurd, programma's worden in avondonderwijs aangeboden, externe stakeholders zijn betrokken in de hervormingen, en op verscheidene manieren wordt samenwerking met de bedrijfssector tot stand gebracht.

Hogeschool D onderging belangrijke veranderingen als gevolg van het hogeschooldecreet, maar die hadden meer betrekking op de organisatie van de hogeschool dan op de inhoud van de opleidingen. De hogeschool richt zich vooral op de basisopleidingen, met het ingenieursdepartement als uitzondering. Dat was voor de fusie actief in post-initieel onderwijs, dienstverlening en onderzoek en zet deze praktijk ook nu voort.

In alle vier de instellingen hebben de externe stakeholders een pro forma vertegenwoordiging, al kunnen we stellen dat hun betrokkenheid in de hogescholen ook reëel is. In de hogescholen is de stage (of vergelijkbare contactpunten met het bedrijfsleven in de opleiding) de belangrijkste manier om contacten met de economie te onderhouden. Daarnaast worden ook bedrijfsmensen als gastprofessoren uitgenodigd. In hogeschool C zijn de bedrijfsmensen bovendien betrokken in onderwijsvernieuwingen via officiële raden.

In de universiteiten is de economie eigenlijk een irrelevante factor. De contacten verlopen op het decentrale niveau, meestal informeel tussen professoren en bedrijfswereld. Bijkomende contacten zijn er doordat professoren ook buiten de universiteit werken en door contacten met alumni. In de ingenieursfaculteiten verlopen de contacten met de economie gestructureerder.

Het algemene patroon m.b.t. de interacties met externe condities is dat individuele stafleden van de universiteit informele contacten hebben met economische actoren, en dat de hogescholen institutionele akkoorden hebben met de bedrijfswereld, naast de individuele contacten.

Wanneer we naar de interne dynamiek van de vier instellingen kijken, vinden we gelijkaardige scheidingslijnen terug. In de universiteiten is een kleine beleidsvoorbereidende en –uivoerende groep het belangrijkste orgaan op het centrale niveau. In het algemeen speelt het centrale niveau echter geen grote rol, omdat de universiteiten gedecentraliseerd zijn. Niettemin moet het centrale niveau zijn goedkeuring hechten aan (belangrijke) hervormingen en kan het dus de besluitvorming op dat moment beïnvloeden. Directe interventies van het centrale niveau zijn echter zeldzaam. Veranderingen vinden plaats op het niveau dat het dichtst bij het basisniveau (d.w.z. de individuele academicus) ligt, vaak ook in informele discussies die aan formele vergaderingen voorafgaan.

Het achterliggende idee hierbij is dat veranderingen in de omgeving (economie, maatschappij) belangrijk zijn en dat daarmee rekening moet gehouden worden, maar dat aan de andere kant universiteiten een zekere afstand moeten bewaren ten overstaan van de grillen van de economie. Zo bezien is het niet de taak van de universiteit om modieuze opleidingen aan te bieden, maar om haar studenten op een meer algemene manier te onderwijzen. Dit is trouwens een visie die zowel op het centrale niveau als op het decentrale niveau wordt teruggevonden en dit in beide universiteiten.

In de twee hogescholen is het centrale niveau duidelijk belangrijker, niet alleen omdat het dingen oplegt, maar ook omdat het stimuleert, activeert, enz. De belangrijkste organen op dit niveau zijn de algemene raden.

Veranderingen worden doorgevoerd op basisniveau, maar in vergelijking met de universiteiten is er meer initiatief en sturing vanuit het centrale niveau. Dat wordt overigens niet altijd positief bekeken door de decentrale actoren. Zij ervaren betuttelend gedrag vanuit het centrale niveau en bureaucratiseringstendensen als gevolg van het centrale beleid.

Tussen de twee hogescholen zijn er belangrijke verschillen. Hogeschool D is bezig met het creëren van een kwaliteitscultuur, hogeschool C heeft reeds een kwaliteitsstructuur geïmplementeerd. Hogeschool C is expliciet georiënteerd op de bedrijfswereld, hogeschool D wil weliswaar samenwerking daarmee, maar wil er niet door gedomineerd worden.

Bij het interpreteren van deze veranderingen moeten we rekening houden met de huidige en vroegere structuur van hogeschool D, in de zin dat het een fusie is van hogescholen die vooral 1-cyclusopleidingen aanboden. De reorganisatie was op het moment van het onderzoek nog te recent om de effecten ervan op het onderwijs te evalueren.

De vier instellingen hebben een verschillende relatie met de overheid. Universiteit A is relatief autonoom t.o.v. de overheid, wat betekent dat ze autonoom is binnen de grenzen vastgelegd door het decreet van 1991. Voor universiteit B is de overheid lange tijd inrichtende macht geweest, een situatie die pas veranderde in 1991.

In hogeschool D had de overheid een cruciale impact met het hogeschooldecreet van 1994. Deze impact liet zich vooral voelen op het organisationele vlak, maar de structurele veranderingen beïnvloedden de mentaliteit en de effecten daarvan sijpelen geleidelijk door naar de onderwijsactiviteiten.

Hogeschool C tenslotte voldoet aan de verwachtingen van de overheid m.b.t. kwaliteitszorg en -controle. Toch zegt ze dat de beslissing om dit in te voeren onafhankelijk van de overheid werd genomen. Ze stelt ook dat de overheidsregulering te weinig ruimte laat om het systeem aan de bedrijfswereld aan te passen.

Wanneer we de drie elementen samennemen (beleid en programma's, interne dynamiek, relatie met de overheid) verschijnt er een traditioneel patroon. Zowel in attitude als in gedrag zijn de universiteiten meer 'academisch' en de hogescholen meer 'bedrijfsgericht'. De zogenaamde academic drift in hogescholen en de vocational drift in universiteiten lijkt beperkt aanwezig, maar hangt sterk af van het departement of de faculteit, zeker binnen de universiteiten.

### 5.3. Factoren van verandering

Als we bovenstaande gegevens schematiseren in termen van factoren die verandering in instellingen voor hoger onderwijs bepalen, komen we tot het volgende beeld.

	<i>universiteiten</i>	<i>hogescholen</i>
<i>interne vs. externe factoren van verandering</i>	intern	extern C: stakeholders, D: overheid
<i>rol van individuen vs. rol van structuren</i>	individueen	structuren
<i>rol van centrale beleidsorganen vs. rol van decentrale eenheden</i>	decentraal	centraal
<i>veranderen vs. verandering ondergaan</i>	ad hoc	C: gepland D: gebeurt
<i>reële verandering vs. symbolische verandering</i>	reëel / symbolisch	reëel / symbolisch

Als we kijken naar de balans tussen interne en externe factoren als basis voor veranderingen in het onderwijs dat de instellingen aanbieden, zien we dat veranderingsprocessen in de universiteiten in de universiteiten zelf beginnen (het is niet makkelijk hen te dwingen tot verandering), terwijl veranderingen in hogescholen eerder opgelegd (of op zijn minst gevraagd) zijn door externe actoren.

Wanneer we de rol van individuen en de rol van structuren in onderwijshervormingen tegen elkaar afwegen, zien we dat de rol van individuen groter is in de universiteiten. Hervormingen vinden er plaats in zekere zin ondanks de structuren, bv. in informele vergaderingen. Omgekeerd is de rol van structuren belangrijker in de hogescholen. Een indicatie hiervan vinden we in het aantal raden waarin externe stakeholders zijn vertegenwoordigd. In de universiteiten is dit slechts in één of enkele organen, maar in hogeschool C bv. vinden we verschillende van dergelijke organen terug op het centrale én het decentrale niveau en spelen ze bovendien een rol in de kwaliteitszorgstructuur. Overigens bleek in de universiteiten dat er zich in deze organen problemen voordoen omwille van de uiteenlopende agenda's van de leden van de universiteit aan de ene kant en de externe leden aan de andere kant. Deze organen blijken dan ook vooral een manier te zijn om de (economische) relatie met deze externe leden te intensifiëren.

Waar de rol van structuren groter is, dus in de hogescholen, zien we dat de rol van de centrale beleidsorganen ook groter is, bv. bij het invoeren van een kwaliteitszorgsysteem. De universiteiten zijn meer gedecentraliseerd, waardoor de rol van de centrale leiding vooral

faciliterend en ondersteunend is. De kwaliteitszorg wordt er bijvoorbeeld door de faculteiten georganiseerd.

Het beeld van de vier instellingen met betrekking tot het zelf kunnen bepalen van veranderingen is dat de universiteiten zich beide autonoom opstellen en problemen aanpakken wanneer ze zich stellen, terwijl hogeschool C veranderingen ook zelf aanpakt, maar dan op een zorgvuldig geplande en gecontroleerde manier. Hogeschool D lijkt meer passief te reageren op overheidsbeleid (zoals het hogeschooldecreet).

Tenslotte kunnen we de vraag stellen of de instellingen echt veranderen of vooral de indruk geven dat ze aan het veranderen zijn. Deze vraag beantwoorden is echter een moeilijke zaak. Als we bv. de positie van externe stakeholders bekijken, zien we dat ze aanwezig zijn in de formele structuur van de instellingen, maar eigenlijk eerder invloed uitoefenen op een indirecte manier. Kan het opnemen van deze stakeholders in de formele structuur dan als een echte verandering bestempeld worden?

De overheid maakt het wat dit betreft niet gemakkelijker: ze zegt dat ze de controle op het hoger onderwijs wil verminderen, maar in de praktijk komt haar beleid eerder neer op een andere manier van controle eerder dan een verminderde controle (outputcontrole in plaats van procescontrole).

Samenvattend kunnen we stellen dat er in de laatste tien jaar heel wat beleidsmaatregelen door de overheid zijn genomen (fusies, kwaliteitsbewaking, ...) die belangrijke gevolgen hadden voor het hoger onderwijs in Vlaanderen en in zekere zin de traditionele structuren en tradities ervan in vraag stelden, maar dat het traditionele onderscheid dat tussen universiteiten en hogescholen bestond nog altijd een belangrijke rol speelt. In mindere mate kan dit trouwens ook gezegd worden van de opdeling in rijksinstellingen en vrije instellingen.

## **6. Invloed van de Europese Unie**

Wanneer we spreken over de invloed van de overheid op het beleid van de instellingen, kan ook het beleid van de Europese Unie hieronder begrepen worden. In deze paragraaf willen we daarom kort ingaan op de historiek van het Europees beleid en de betekenis ervan voor het hoger onderwijs in Vlaanderen.

De geschiedenis van het hoger onderwijsbeleid van de Europese Unie kan men zien als een geschiedenis van internationale organen die op zoek zijn naar hun identiteit. Tot in de jaren zeventig waren de lidstaten de dominante actoren binnen de EG en was intergouvernementele samenwerking de regel. Daarna werd de betekenis van de supranationale organen evenwel belangrijker. De Europese Commissie heeft daarbij een sleutelrol gespeeld. Zij is namelijk het enige Europese beleidsorgaan dat niet nauw verbonden is met de lidstaten en dient te handelen in het belang van de Europese Gemeenschap. Vanaf de jaren tachtig doet de Commissie voorstellen voor onderwijsprogramma's op Europees niveau die van de EG een meer dan economische organisatie moesten maken. Het Europees hoger onderwijsbeleid werd echt 'Europees', maar werd ook meer 'beleid', dat wil zeggen: de programma's omvatten meer onderwijsgebieden, kregen ruimere financiële middelen en maakten deel uit van een globale visie op (hoger) onderwijs. Met het verdrag van Maastricht werd de bevoegdheid van de EU om op te treden op onderwijsgebied juridisch stevig verankerd, maar aan de andere kant werden strikte besluitvormingsprocedures opgelegd om te verhinderen dat de EU buiten haar bevoegdheden zou treden. Bovendien werd de primaire verantwoordelijkheid van de lidstaten voor het onderwijs nogmaals bevestigd.

Het hoger onderwijsbeleid van de EG / EU, dat is begonnen als een gefragmenteerde verzameling van low-budget acties en initiatieven, heeft zich in de jaren tachtig en negentig ontwikkeld tot een geheel van wetgeving en programma's dat op velerlei manieren in het nationale hoger onderwijs(beleid) ingrijpt.

Het meest zichtbaar is de directe invloed van de activiteiten van de EG / EU op de instellingen voor hoger onderwijs. Enerzijds zijn er een aantal wetgevende initiatieven (bijvoorbeeld het algemeen stelsel voor de academische erkenning van diploma's) die de spelregels wijzigen waaraan de instellingen zich moeten houden. Anderzijds stijgt ook de impact van de onderwijsactieprogramma's. Naarmate deze programma's omvattender werden en de beschikbare bedragen toenamen, nam ook de participatie toe, hetgeen wijst op een andere mentaliteit met betrekking tot de internationale (studenten)mobilititeit. De instellingen voor hoger onderwijs hebben door deze ontwikkelingen extra taken gekregen in relatie tot het managen van onder meer de in- en uitstroom van studenten. Zij waren genoodzaakt specifieke structuren in het leven te roepen (bijvoorbeeld een dienst voor internationale betrekkingen) en bestaande structuren aan te passen (bijvoorbeeld wanneer zij deelnemen aan het ECTS).

Hierin zien we dus duidelijk een indirecte invloed van de Europese onderwijsprogramma's. De beslissing om aan deze programma's deel te nemen ligt bij de instellingen voor hoger onderwijs. Wanneer zij deelnemen, krijgen zij subsidies, maar alleen als een aantal voorwaarden zijn vervuld (bijvoorbeeld de studieperioden moeten erkend worden). Deze voorwaarden kunnen indruisen tegen het nationaal gevoerde hoger onderwijsbeleid (bijvoorbeeld strikte regulering van studieperioden).

Een tweede vorm van indirecte invloed van de EU op het nationale beleid van de lidstaten verloopt via een aantal individuele rechten die Europa aan zijn burgers toekent. Op deze rechten kan men een beroep doen als bijvoorbeeld het nationale beleid of het beleid van een onderwijsinstelling tegen deze rechten ingaan. Denken we bijvoorbeeld aan het recht om hoger onderwijs te verstrekken en te werken voor instellingen voor hoger onderwijs, of aan het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit en het recht op professionele erkenning van hoger onderwijsstudies.

De handelingsmogelijkheden van nationale overheden, als tussenliggende factor tussen de Europese Unie en de hoger onderwijsinstellingen, worden zo gedeeltelijk ingeperkt. Toch is hun rol nog zeer aanzienlijk. Zij hebben een vastgelegde plaats in de Europese besluitvormingsprocedures en kunnen dus ingrijpen in de totstandkoming van de onderwijsprogramma's. Verder spelen zij ook een rol in de uitvoering en ondersteuning van de programma's. In Vlaanderen hebben de bevoegde overheden een aantal beleidsmaatregelen genomen die het bevorderen van de internationalisering in de brede zin van het woord tot doel hebben. Deze maatregelen beogen vooral de deelname van de instellingen voor hoger onderwijs aan de Europese onderwijsprogramma's te vergemakkelijken, in het bijzonder de deelname aan uitwisselingsprogramma's. De tussenkomst van de overheid bestaat in de eerste plaats uit de administratieve coördinatie van de initiatieven op nationaal niveau die in het kader van de Europese programma's worden ontplooid. Bovendien complementeren zij de Europese (mobiliteits-) programma's met additionele middelen. Ook werden - op aangeven van Europa - een aantal belemmeringen voor een grotere mobiliteit weggenomen (bijvoorbeeld studenten uit een ander land van de EU die in Vlaanderen studeren, hebben nu dezelfde rechten op subsidiëring van hun studies als Vlaamse studenten). Echter, de onderwijstaal in het hoger onderwijs blijft het Nederlands. Wettelijke bepalingen maken het gebruik van het Nederlands verplicht, al worden een aantal uitzonderingen voorzien (een opleiding in een vreemde taal, gastprofessoren, anderstalig post-initieel onderwijs).

Van directe inmenging in het nationale beleid van de lidstaten is zo goed als geen sprake, maar er bestaan een aantal indirecte mechanismen waardoor de positie van het nationale beleid in zekere zin wordt uitgehold en meer in een zelfde stramien geduwd. Bovendien wordt direct invloed uitgeoefend op de instellingen voor hoger onderwijs, opdat de structuren in het hoger onderwijs langzaam naar elkaar toe groeien. Hier zien we waarom men spreekt van het bestaan van een Europese 'hidden agenda' voor harmonisatie van de onderwijssystemen, ondanks het feit dat harmonisatie uitdrukkelijk wordt afgewezen in officiële teksten en het Europese beleid niet directief, maar faciliterend is. De Europese Commissie stelt bepaalde bedragen ter beschikking, die echter onvoldoende zijn om een substantieel aandeel van de kosten van de activiteiten te financieren en die trouwens ook niet voldoende zijn om aan de grote vraag te tegemoet te komen. Deze bedragen werken als een impuls om actie te nemen, zowel voor de nationale overheden als voor de instellingen voor hoger onderwijs. Door de voorwaarden die aan de subsidiëring zijn gesteld, hebben de onderwijsactieprogramma's echter onvermijdelijk een gelijkmakende invloed. De invloed van 'Europa' op het hoger onderwijs in de lidstaten leidt ertoe dat de 'open Europese ruimte' voor het hoger onderwijs steeds meer realiteit wordt. Deze eenwording lijkt zich overigens ook buiten het kader van de Europese Unie te voltrekken. Denken we maar aan de verklaringen van Sorbonne en Bologna die een harmonisatie op basis van de Angelsaksische undergraduate-graduate structuur nastreven.

Hoewel dergelijke initiatieven niet onomstreden zijn, wijzen zij toch op een tendens die onvermijdelijk lijkt: een open, geharmoniseerde Europese ruimte voor hoger onderwijs.

## **7. Besluit**

In de rol die de overheid speelt ten overstaan van het hoger onderwijs is er een duidelijke verandering gekomen met de federalisering van het onderwijs. In het decennium vóór 1989 werd een fundamenteel, politiek-normatief discours niet of nauwelijks gevoerd. De sturing van het hoger onderwijs verliep volgens traditionele patronen en opdelingen, waarbij vooral de verschillende behandeling van enerzijds universiteiten en hogescholen, anderzijds rijksinstellingen en vrije instellingen in het oog springt.

Vanaf 1989 zien we dat door ministers van Onderwijs van verschillende partijen (met name D. Coens van de CVP, L. Van Den Bossche van de SP, en recent ook M. Vanderpoorten van de VLD) dezelfde semi-neutrale moderne managementsideologie naar voren wordt geschoven, weliswaar met accentverschillen maar niettemin consistent opgebouwd rond de autonomie én de verantwoordelijkheid van de instellingen voor hoger onderwijs en de kwaliteit van het hoger onderwijs als geheel. De sturing van het hoger onderwijs heeft een andere, meer marktgeoriënteerde vorm aangenomen, al worden de verwachtingen opgeroepen door de retoriek van het neo-liberale discours in de realiteit niet altijd volledig ingelost. Het hoger onderwijs blijft op bepaalde punten onder controle staan (bijvoorbeeld studiegebieden die vastgelegd zijn, fusies die zo goed als verplicht waren). Er is weliswaar een verschuiving van procescontrole naar outputcontrole, maar de overheid zou niettemin soms beter spreken van een andere manier van controleren dan van het verlenen van meer autonomie aan de instellingen.

De problemen die naar voren worden geschoven, concentreren zich op het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Tegelijk gaat er veel meer aandacht dan voor 1989 naar de relatie tussen hoger onderwijs en economie (een fenomeen dat ook in de andere landen in het HEINE-onderzoek werd vastgesteld) en meer algemeen naar fundamentele, inhoudelijke kwesties in het hoger onderwijs. In het concrete beleid van de overheid vinden we echter slechts weinig maatregelen die deze relatie ook daadwerkelijk trachten te beïnvloeden.

Bepaalde maatregelen hebben natuurlijk wel een indirecte invloed op die relatie, bijvoorbeeld maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het opleidingsaanbod of ter vergemakkelijking van de toegang tot het hoger onderwijs. Toch zien we vooral een soort beleidsmanagement *by speech*, waarbij de vraag is in hoeverre dergelijk beleid effect kan hebben. We mogen hierbij niet vergeten dat het hoger onderwijsbeleid niet tot stand komt los van de actoren in het veld van het hoger onderwijs, zodat bepaalde beleidsstandpunten ook het standpunt van de instellingen zelf is. Een directe interventie is in zo'n geval niet nodig en wellicht zelfs niet gewenst. Overigens kan voor de acht landen betrokken in het HEINE-onderzoek geconcludeerd worden dat de overheden vaak meer bezig zijn met hervormingsvoorstellen door het parlement te loodsen dan met de eigenlijke implementatie ervan en dat de overheden, zeker wat levenslang leren betreft, veel meer een visie tentoonspreiden dan daadwerkelijk actie ondernemen.

Algemeen genomen is het effect van het overheidsbeleid met betrekking tot de aansluiting tussen hoger onderwijs en economie miniem te noemen. De programmatie en rationalisatie van opleidingen heeft nog in onvoldoende mate een vereenvoudigend en verduidelijkend effect gehad. Verder zien we ook dat vormen van levenslang leren slechts moeizaam tot stand komen. Een probleem dat zich hier stelt is de bekostiging. De instellingen staan daar zelf voor in en kunnen dat op twee manieren doen: herverdeling van de financiële middelen of een reële doorberekening aan de cliënten. Probleem is evenwel dat professoren en docenten weinig belang hebben bij extra taken die misschien wel extra geld opleveren, maar die hen belemmeren bij het verrichten van werkzaamheden die in de universitaire cultuur prestige opleveren, namelijk publiceren. Daarnaast is het potentiële cliënteel beperkt, aangezien de toegang tot het reguliere onderwijs zeer open is.

Ook de geringe flexibiliteit van het systeem maakt vernieuwende initiatieven moeilijk haalbaar. Aan de andere kant kan worden opgemerkt dat de geringe flexibiliteit (de regulering van het opleidingsaanbod) is ingegeven vanuit de wens de transparantie en de rationaliteit van het aanbod te garanderen. Naast doelmatigheidsoverwegingen speelt daarbij ook een rol dat transparantie noodzakelijk is in een systeem waarin de instellingen een grotere vrijheid en verantwoordelijkheid hebben, omdat het anders voor potentiële studenten niet eenvoudig is een bewuste keuze te maken tussen verschillende opleidingen en voor potentiële werkgevers moeilijk om te bepalen welke kennis en bekwaamheden afgestudeerden bezitten. In feite gaat het hier om de noodzakelijke informatie over het aanbod die vragers dienen te hebben, willen zij in staat zijn rationele keuzen te maken. Zo gesteld is transparantie niet het probleem, maar informatie. Hierin kan het systeem van kwaliteitsbewaking een belangrijke rol spelen. Men kan zich voorstellen dat door de kwaliteitsbewaking het 'zelfreinigend vermogen' van de instellingen voor hoger onderwijs wordt vergroot en dat zij door de grotere transparantie responsiever dienen te zijn richting potentiële studenten en werkgevers. Daarmee is overigens niet gezegd dat het functioneren van kwaliteitssystemen onproblematisch is. Ze kunnen immers contraproductief gaan werken en bureaucratie, rigiditeit en ontwijkgedrag in de instelling bevorderen. Als kwaliteit moeilijk of niet eenduidig kan worden bepaald, bestaat het risico dat men zich gaat richten op zaken die wel meetbaar zijn, maar die onvoldoende maatgevend zijn voor bijvoorbeeld kwalitatief goed onderwijs.

De effecten van de internationalisering zijn voorsnog beperkt. Niettemin mag de mogelijke invloed ervan niet onderschat worden. Net zoals in de negentiende eeuw de invoering van het lager onderwijs en de natievorming hand in hand liepen (De Swaan, 1989), zo zou de vorming van een gemeenschappelijk Europees waardenpatroon bevorderd kunnen worden door de internationalisering van het hoger onderwijs, met name universiteiten en hogescholen die zoeken naar samenwerking over de grenzen heen en zo een netwerk van instellingen tot stand brengen met een sterke onderlinge betrokkenheid en een gedeelde gemeenschappelijke cultuur.

De vier Vlaamse instellingen voor hoger onderwijs nemen ten aanzien van het hoger onderwijsbeleid van de Vlaamse overheid een verschillende houding aan. Daarbij valt op dat ondanks de op heel wat punten gewijzigde en meer eengemaakte regelgeving de invloed van de breuklijnen universiteit / hogeschool en (voormalige) rijksinstelling / vrije instelling nog steeds een rol spelen. Zeker wat betreft de opdeling hogeschool / universiteit kunnen we stellen dat de afstand tussen de twee types van hoger onderwijs op heel wat punten groot is. In de universiteiten hinderen de academische vrijheid en de dominante principes van non-interventie de slagkracht van het beleid en het bestuur, maar diezelfde elementen geven kansen voor vernieuwingen aan de basis. In de hogescholen is het centralisme nog groter, al stellen ook zij zich in vergelijking tot vroeger meer autonoom op. In ieder geval maken dergelijke verschillen een eventuele harmonisering in een bachelor / master –structuur er niet gemakkelijker op.

Het systeem van onvoorwaardelijke financiering (enveloppe-financiering) en management by speech ligt in de lijn van de fundamentele keuze voor institutionele autonomie binnen een meer marktgericht sturingsmodel. Daaruit volgt dat de implementatie en het succes van overheidsbeleid afhankelijk is van de wil van de instellingen voor hoger onderwijs om veranderingen door te voeren. Overeenstemming tussen het overheidsbeleid en de waarden, normen en belangen van de sleutelfiguren op de diverse niveau's binnen de instellingen is dus een voorwaarde voor de overheid om haar doelen te kunnen bereiken. Als een beleidsprogramma deze overeenstemming niet vertoont, wordt het onderhandelingsproces tussen de overheid en de instelling enerzijds en binnen de instelling anderzijds lang en moeilijk en bestaat er een grote kans dat het beleid geen effect zal sorteren.

Op basis hiervan kunnen we stellen dat bepaalde beleidsmaatregelen zeker hun doel niet kunnen bereiken zonder rekening te houden met de cultuur van de instellingen. Een rationalisatie van het opleidingsaanbod bijvoorbeeld botst op de egalitaire cultuur die in universiteiten heerst en die niet toestaat dat een academicus of zelfs departement zou winnen en een ander verliezen. Eerder moet gezocht worden naar een collectieve strategie die de voordelen en nadelen gelijkmatig tracht te verdelen.

Alles samengenomen lijkt het erop dat de kwaliteit van het hoger onderwijs door het beleid van de Vlaamse overheid is toegenomen, ondanks dat het overheidsbeleid nauwelijks direct ingrijpt. Het verlenen van autonomie aan de instellingen en hen verantwoordelijk maken voor de eigen beslissingen heeft de reflectie op het geboden onderwijs binnen de instellingen vergroot, zodat zij desgevallend inspanningen ter verbetering kunnen doen.

Daarbij blijft de aandacht van de Vlaamse overheid voor het toespitsen van het hoger onderwijs op de noden van de economie vooral een kwestie van praten en veel minder van doen. Toch mist ook deze vorm van beleidsvoering zijn effect niet. De instellingen voor hoger onderwijs bepalen zelf hoever zij gaan en richten zich daarbij op internationale tendensen. Het non-interventionisme van de Vlaamse overheid en de sterke nadruk op kwaliteit als uiteindelijke doel, sorteert op die manier wellicht toch de gewenste effecten.

## 8. Referenties

- Brown, Ph., e.a. (1996) 'The transformation of education and society: an introduction'. In: Halsey, A.H., e.a., *Education. Culture, Economy, and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- De Swaan, A. (1989) *Zorg en de staat, Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.



- Gornitzka, A. (1999) 'Governmental policies and organisational change in higher education', *Higher Education*, 38, pp. 5-31.
- Gross, E. en A. Etzioni (1985) *Organizations in Society*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Huyse, L. (1986) *De gewapende vrede. Politiek in België na 1945*. Leuven: Kritak
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1992) *Krachtlijnen en prioriteiten van het beleid van de Vlaamse Regering*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Olsen, J.P. (1988) 'Administrative Reform and Theories of Organization.' In: Campbell, C., B.G. Peters (eds.) *Organizing Governance, Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Van Den Bossche, L. (1995) *Beleidsbrief 1995: School maken in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Van Den Bossche, L. (1998) *Optimalisatie universitair aanbod in Vlaanderen. Besluitvorming n.a.v. de besprekingen van het eerste voortgangsrapport van R. Dillemans*.
- Vanderpoorten, M. (2000) *Beleidsnota: Onderwijs en Vorming*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Verhoeven, J. (1982) 'Belgium linguistic communalism bureaucratisation and democratisation.' In: Daalder H. & E. Shils (eds.) (1982) *Universities, Politicians and Bureaucrats*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wielemans, W. (1996-1997) 'Onderwijsbeleid tussen sociaal-democratie en neoliberalisme', *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 5, pp. 347-354.

## 9. Publicaties

### *Aanvaard ter publicatie*

- De Wit, K., J.C. Verhoeven (2001) 'Stakeholders in Universities and Colleges of Higher Education in Flanders', *European Journal of Education*, 36 (1).
- De Wit, K., J.C. Verhoeven (2001) 'Quality Assurance and Institutional Autonomy. Recent trends and policies in higher education in Flanders', *Higher Education Policy*, 14 (1).
- De Wit, K., J.C. Verhoeven (2001) 'The Higher Education Policy of the European Union. With or Against the Member States ?', in: Huisman, J., P. Maassen (eds.) *Higher Education and the Nation State*. Oxford: Pergamon Press.
- De Wit, K., J.C. Verhoeven (2001) 'The Flemish Government, Higher Education and the Economy.' In: Fulton, O. (ed.) *Higher Education and the Economy in Europe*. Oxford: Pergamon Press.
- Huisman, J., J.C. Verhoeven, K. De Wit (2001) 'Change in Study Programmes: the Low Countries', *Higher Education Policy*, 14 (1).

### *Reeds verschenen*

- van Heffen, O., J. Verhoeven, K. De Wit (1999) 'Hoger onderwijs en beleid in Vlaanderen', *Bestuurskunde*, 8 (8) (themanummer Hoger onderwijs en de kennissamenleving): 367-376.
- Verhoeven, J., K. De Wit (1999) 'Hoger onderwijs en beleid in Europa', *Bestuurskunde*, 8 (8) (themanummer Hoger onderwijs en de kennissamenleving): 346-356.
- van Heffen, O., P. Maassen, J. Verhoeven (1999) 'Hogeronderwijs(beleid) en de kennissamenleving', *Bestuurskunde*, 8 (8) (themanummer Hoger onderwijs en de kennissamenleving): 342-345.
- van Heffen, O., J. Verhoeven, K. De Wit (1999) 'Higher education policies and institutional response in Flanders: instrumental analysis and cultural theory', pp. 263 - 293 in: Jongbloed, B., P. Maassen, G. Neave (eds.) *From the Eye of the Storm. Higher Education's Changing Institution*. Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers.

van Heffen, O., P. Maassen, J.C. Verhoeven, F. de Vijlder, K. De Wit (1999) *Overheid, hoger onderwijs en economie. Ontwikkelingen in Nederland en Vlaanderen*. Utrecht: Lemma.